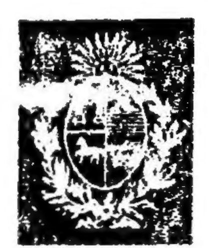


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Cuarto Período

CARPETA Nº 1084 de 1988

DISTRIBUIDO Nº 462 de 1988

COMISION DE DEFENSA NACIONAL

Sin corregir por los oradores

Agosto de 1988

DIRECCION NACIONAL DE AVIACION CIVIL E INFRAESTRUCTURA AERONAUTICA

Información sobre su funcionamiento

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 1º de agosto de 1988

---

25 x 10

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Raumar Jude

Miembros : Señores Senadores Francisco A. Forteza, Juan Martín Posadas y Luis A. Senatore

Invitados Especiales : Señor Ministro de Defensa Nacional Teniente General (R) Hugo M. Medina, señor Comandante en Jefe de Fuerza Aérea Teniente General (Av.) Fernando J. Arbe, señor Director General de la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica Coronel (Av.) Julio Uría Ferrari y señor Coronel (Av.) Miguel A. Quinelli, del Organo de Asesoramiento e Información del Ministerio de Defensa Nacional

Secretario : Señor Júpiter Batista Sierra

---

25 x 10

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 37 minutos).

Continuamos con la labor de esta Comisión para la cual han sido invitados el señor Ministro de Defensa Nacional y sus asesores a efectos de informar sobre distintos temas, algunos de los cuales ya hemos tratado como, por ejemplo, aspectos administrativos y de seguridad operacional.

Por lo tanto, creo que lo que quedaría por considerar es todo lo relativo a la perspectiva de la política aeronáutica.

SEÑOR POSADAS.- Deseo referirme a un tema que ya fue tratado en la sesión anterior y sobre el cual formulé alguna pregunta que no recuerdo bien si fue contestada, puesto que luego la sesión derivó hacia otros aspectos.

Deseo saber si existe una especie de calificación o "ranking" en cuanto a la seguridad de los aeropuertos, que no estoy seguro si es confeccionado por la Organización Mundial de Pilotos Civiles. Me ha llegado información respecto a que existe, repito, una especie de calificación en lo que tiene que ver con la seguridad de los aeropuertos, que se adjudica año a año y que en el caso del Aeropuerto de Carrasco habría significado un descenso de categoría en cuanto a ese "ranking". Si es posible, quisiera que se aportaran datos más precisos a efectos de complementar esta vaga información que poseo.

CNEL. (Av.) URIA.- Oficialmente, no tengo conocimiento que se dé esa situación, pero es probable que pueda existir. No sé qué tipo de calificación existe, ya que las aerolíneas asignan personal navegante para distintas rutas, de modo tal que los pilotos sean los más calificados. Creemos que no existe una evaluación de ese tipo, porque en caso de que eso ocurriera, se nos haría saber. Sí sé, que existan categorías de aeropuertos en función de las facilidades que éstos tienen y al equipamiento que utilizan.

Honradamente, no puedo responder a la inquietud del señor Senador Posadas, puesto que no poseemos información en ese sentido.

jac.1
D/462

SEÑOR POSADAS.- Quisiera saber si esa categorización a la que hizo mención el coronel Uría en cuanto a la seguridad de los aeropuertos, ¿por quién es asignada?, ¿por las compañías, o por algún organismo internacional? Asimismo, desearía que se me informara en cuál de esas categorías está ubicado el Aeropuerto de Carrasco, y en caso de que varíen año a año, qué suerte ha tenido el mismo.

CNEL. (Av.) URIA.- Repito, no conozco categorización en cuanto a seguridad. En cuanto a las facilidades para operar en condiciones de instrumento, el aeropuerto tiene una categoría dispuesta por la OACI, que es la organización internacional que nos rige. A algunas normas estamos sujetos y las adoptamos como ley, y otras, simplemente son recomendaciones. De acuerdo al procedimiento de instrumento, nosotros estamos ubicados dentro de la categoría I; con relación al equipamiento para combate de incendios, tenemos otra. Pero, no tenemos conocimiento oficial dado por ningún organismo reconocido, de que hayamos bajado de categoría en materia de seguridad.

Por otra parte, debo decir que en las visitas que realizan habitualmente los operadores de IATA, se comentan los distintos problemas que se presentan en los aeropuertos. Se trata, más bien, de visitas de cortesía en las que se explica, reitero, los problemas que estamos enfrentando, las miras de futuro en cuanto a equipamiento, mejoras y tasas y todo lo que tiene que ver con las ampliaciones que se van realizando y que interesan a los operadores del espacio aéreo uruguayo.

SEÑOR PRESIDENTE.- O sea, que no hay una categorización muy clara en cuanto a la seguridad de los aeropuertos.

CNEL. (Av.) URIA.- Por supuesto, que el equipamiento que utiliza cada aeropuerto tiene una categoría que, como expresé, lo determina OACI. Al respecto, no tengo información de que nuestro aeropuerto haya perdido categoría en ese sentido.

SEÑOR MINISTRO.- Solicitaría al señor Senador Posadas que, de ser posible, ahondara en esa información que posee sobre las encuestas que se hacen en los distintos aeropuertos, porque nos resulta de interés conocerla a efectos de poderla manejar.

jac.2
D/462

25x10

SEÑOR POSADAS.- En realidad, poseo datos vagos; de ahí, mi planteamiento. Tenía entendido que existía un índice de seguridad de acuerdo a los elementos con que cuenta cada aeropuerto. Trataba de confirmar la información que se me había proporcionado en cuanto a que cada aeropuerto está colocado dentro de un rango según el equipo que posee.

CNEL. (Av.) URIA.- Ese es un tema muy amplio del cual no me podría olvidar, ya que no sólo involucraría las facilidades del aeropuerto, sino un análisis del personal que opera en los servicios, su calificación, el grado de entrenamiento y la seguridad que ese funcionario da al piloto.

Recuerdo que en el año 1979, el funcionario de la torre que estaba operando el tránsito de Carrasco, Sr. Arca --el mismo que hizo las declaraciones en televisión-- dio autorización al piloto de un vuelo de Aerolíneas para aterrizar. Este le contestó que tenía la pista a la vista, pero el operador no se aseguró de verlo en corta final, lo autorizó a aterrizar, y eso llevó a que el avión terminara aterrizando en la Escuela Militar de Aeronáutica. Con el consiguiente peligro de accidente grave, puesto que la pista de la Escuela no es apta para la operación del Boeing 737. Eso motivó que el piloto pasara a retiro. Este tipo de hechos es muy grave; es imposible que un controlador no vea a un avión que se encuentra a corta distancia en final y que sin embargo lo autorice a aterrizar.

Entiendo que sería de suma importancia tener un conocimiento más preciso de lo que informa el señor Senador. Personalmente no he recibido datos de ese tipo; sólo contamos con la información que nos brinda la IATA, porque anualmente sus autoridades se reúnen con los representantes de las compañías y comentan lo que ha sucedido, así como las disponibilidades de equipos, deficiencias y mejoras de los diferentes aeropuertos.

TTE. GRAL. (Av). ARBE.- Deseo hacer algunas aclaraciones sobre lo planteado por el señor Senador Posadas.

La única categorización que se hace es de acuerdo a las facilidades que tienen los aeropuertos y no por la seguridad que brindan. Por supuesto, no es lo mismo el aeropuerto de Laguna del Sauce que el Internacional de Carrasco; están en diferentes categorías.

jac.3
D/462

25×10

Los aeropuertos se clasifican según la cantidad de pistas que poseen, su acondicionamiento, los sistemas de aterrizaje, las facilidades de aproximación, así como las que se brindan a los pasajeros después de haber descendido de la aeronave.

En consecuencia, podría decirse que los de mayor categoría son los que tienen más seguridad, porque cuentan con pistas más largas, más modernas, con mayores facilidades, con más instrumentos, con radar, etcétera.

Es decir, que los aeropuertos no se clasifican exclusivamente por su seguridad.

SEÑOR SENATORE.- Aprovechando que el señor Senador Posadas se refirió a la sesión pasada de la Comisión, voy a solicitar una aclaración sobre algo que se dijo en dicha oportunidad.

Quisiera saber cómo puede interpretarse el literal e), numeral 3) del artículo 77 que figura en la página 2 del repartido Nº 1 y en la página 26 de la versión taquigráfica.

Mi planteo está referido a una reflexión que hizo el coronel Uría sobre el literal c) en cuanto a que el pago del 25% está vinculado con el artículo 77 de la última Ley de Rendición de Cuentas y a que el personal civil y de infraestructura aeronáutica pasará a estar regido por las normas generales del estatuto del funcionario que en la materia aplica este Organismo. En este caso, ¿se refiere a la Fuerza Aérea? que es de la cual depende la aviación civil.

Quisiera saber si el artículo 77 está referido al personal civil no equiparado, perteneciente al inciso 03 (Ministerio de Defensa Nacional), por las normas laborales y disciplinarias en vigencia para la Administración Central.

Lo que esos funcionarios reclaman, justamente, es estar amparados por dicha Administración.

Ellos dicen que los funcionarios civiles equiparados continuarán rigiéndose por el Estatuto del Funcionario Público y las normas especiales, legales y reglamentarias en aplicación.

Si no entendí mal, en virtud del decreto 808 de 1973 se va a crear un organismo responsable del Plan de Integración del Potencial Aéreo.

Posteriormente, un decreto del año 1976 establece concretamente: "El presente decreto se aplicará a los organismos de la Administración Central con excepción del Ministerio de Defensa Nacional."

Deseo saber si esa excepción alcanza a los funcionarios que estén desempeñando actividades en dicho Ministerio.

Se trata de funcionarios civiles que ahora dependen de toda esa organización del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Fuerza Aérea.

El problema se plantea, en definitiva, entre funcionarios equiparados y no equiparados.

En materia de calificación y ascensos la ley establece que "se aplicarán a todo el personal ci..l las normas que regulan el tema para la Administración Central, contemplando la naturaleza del Inciso, lo que será . ria de reglamentación."

Entiendo que esta norma legal es superior a los decretos que determinaban las competencias y aquí sólo se distingue entre funcionario civil equiparado y no equiparado.

Co.cretamente, pregunto si todos los funcionarios son equ..parados o sólo lo son algunos y otros no, y quién decide esto.

En lo que se refiere a en qué circunstancias un funcionario está equiparado, esta norma podría ocasionar diferencias, que no existen con respecto a calificaciones y ascensos, ya que el tema se regula a través de las normas de la Administración Central y será objeto de alguna reglamentación.

SEÑOR MINISTRO.- Debo contestar al señor Senador Senatore que, entre los funcionarios civiles, hay algunos equiparados y otros no. La equiparación la decide el jerarca, con la anuencia del funcionario; nadie es equiparado en contra de su voluntad, sino que normalmente es mediante su solicitud.

Con respecto a esa norma que se refiere al personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, la única repartición que está amparada es la Dirección de Meteorología. Actualmente se está estudiando la forma de poder integrar a todos los funcionarios dependientes del Ministerio de Defensa Nacional bajo una misma y única reglamentación.

SEÑOR SENATORE.- Quiere decir que en la Dirección de Meteorología ¿todos los funcionarios están equiparados?

SEÑOR MINISTRO.- No; la Dirección de Meteorología está beneficiada con el 25% de las horas.

SEÑOR SENATORE.- ¿Ello es así porque no están en el sistema de la equiparación?

SEÑOR MINISTRO.- Simplemente porque tuvieron la suerte de que se accediera a su solicitud.

Cnel.(Av.) URIA.- Eso está referido al horario nocturno. El alcance del artículo 77 es mucho mayor y abarca todo el inciso.

En cuanto a los equiparados, algunos continúan siendo civiles y sólo son equiparados en cuanto al sueldo; y en el escalafón BF hay equiparados que no sólo cobran como militares --y tienen el grado correspondiente-- sino que están sometidos a jurisdicción disciplinaria, igual que cualquier militar.

En algunos casos los sueldos están desfasados y, aunque ocupan cargos de nivel superior, se encuentran por debajo con respecto a otros subalternos que están en mejores condiciones cobrando por la vía civil. En estos momentos se está instrumentando una fórmula para corregir esta situación.

Tte. Gral. (Av.) ARBE.- Para contestar las distintas inquietudes con respecto a política aeronáutica dividiré el texto en cuatro partes.

En primer lugar, haré referencia al parágrafo que establece: "Las normas que rigen la actividad aeronáutica civil

se estructuraron a partir de una premisa establecida dentro de la Doctrina de Seguridad Nacional, formulada en el decreto Nº 808 de 1973".

La actual organización administrativa de Aviación Nacional es el resultado de una experiencia de 57 años de gestión estatal en la Aviación Civil y del fracaso de la fórmula que por siete años se experimentó como consecuencia de la disposición transitoria de la Constitución de 1967. Este fue el período en que la Aviación Civil pasó a depender del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo durante la vigencia de la Constitución de 1967. Desde su creación en el año 1913, la Aviación Civil había dependido del Ministerio de Defensa Nacional y pasó luego por siete años a depender del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.

La organización de la Aviación Nacional, encuentra apoyo en una sólida y prestigiosa doctrina universal --ya enunciada en otras preguntas que aparecieron en este cuestionario-- que en el Uruguay remonta a expresiones concretas, hechas en la Ley de Fomento de la Aviación Nacional, de diciembre de 1940. Pese a su importancia, el decreto 808/73 es un hito más, en la necesaria evolución normativa del dinámico hecho técnico, de acuerdo con principios generales de buena administración y a los especiales de la doctrina y política aeronáutica.

Esa doctrina y política no pertenecen, obviamente, a la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional. Ellas inspiraron el decreto 808/73 --y basta la simple lectura del mismo para entenderlo-- que tiene antecedentes históricos remotos y cuenta con una profusa regulación internacional de vigencia universal y de la que Uruguay forma parte, que tiende a la preservación de la seguridad general internacional y particular nacional de los Estados, así como de la seguridad aviatoria, reglamentada también en la totalidad de las normativas nacionales aeronáuticas del mundo.

Sin perjuicio de atender la citada premisa, con el alcance referido, el Decreto Nº 808/73, tiene también en consideración otras premisas o fundamentos que se indican asimismo en su parte expositiva, como ser: la aptitud de la aviación como instrumento de desarrollo; la significación del transporte aéreo como fuente de ingreso de divisas y de respaldo del turismo, comunicaciones y comercio internacional; las

posibilidades de la aviación para la realización de servicios policiales, sanitarios, meteorológicos, de búsqueda y salvamento en el planeamiento del trazado vial, en la prospección de hidrocarburos y pesquera, investigaciones geológicas, estudios de irrigación, relevamientos aerofotográficos, lucha contra las plagas agrícolas, sembradío de grandes superficies, etcétera; la necesidad de concentración del esfuerzo nacional y de evitar que el elevado costo de los medios y materiales empleados en la actividad aérea se convierta en una carga económica excesivamente onerosa para el erario público; la necesidad de concretar una política aeronáutica coherente; asegurar la real participación del Uruguay en los beneficios desaprovechados de los tratados internacionales (derechos de reciprocidad, de singular trascendencia económica); la necesidad de llegar a la máxima coordinación y concentración, evitando el aislamiento, la dispersión y la superposición antieconómica de esfuerzos y servicios.

Dichas premisas tienen su antecedente nacional en la filosofía de la Ley Nº 9977, de 5 de diciembre de 1940 y su reglamentación aprobada por el decreto Nº 1.124 de 4 de junio de 1941, así como las normas contenidas en el Código de Legislación Aeronáutica de 1942, su reglamentación y otras normas posteriores.

Los antecedentes internacionales están constituidos por la Convención Internacional de Navegación Aérea suscrita en París el 13 de octubre de 1919, aprobada por la Ley número 7617 de 14 de setiembre de 1923 y el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y aprobado por la Ley Nº 12.018 de 4 de noviembre de 1953.

A los efectos de ilustrar mejor a los señores Senadores voy a proporcionarles una información adicional que está constituida en dos partes. La primera son los "Fundamentos para el Mantenimiento de la actual Organización Administrativa de la Aviación Nacional" y, la segunda, un "Anexo" que servirá para proporcionar una idea general de todo lo que hemos hablado y que contestamos en forma muy aislada. (El texto de los documentos mencionados se incluyen al final del Distribuido).

Lo que acabo de enunciar parece un poco repetitivo pero

creo que a medida que vayan apareciendo las preguntas, es necesario reiterar la exposición y, sobre todo, hacer hinc. pié en que el Decreto Nº 808/73 nada tiene que ver con la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, ya que fueron hechos en épocas distintas.

Trataré, entonces, de contestar la segunda parte de este parágrafo: "Esta premisa partía de la base de que la Fuerza Aérea era el órgano especializado del Estado y, por consiguiente, habilitado para administrar en forma indivisible toda la aviación del país...".

"El Decreto Nº 808/73 no estableció esa premisa en base a la Doctrina de la Seguridad Nacional que, por otra parte, no lo inspira, sino que lo hizo en base a otros argumentos que son los siguientes. 'Las Fuerzas Aéreas', --en general, en todas partes del mundo-- 'son órganos especializados'. En el concepto doctrinario universal constituyen el soporte técnico básico del poder aéreo d. cada Estado.

Cabe recordar por la insospechable autoridad de quien fuera Decano del Comité Jurídico de la Organización de Aviación Civil Internacional y calificado unánimemente como el 'padre del Derecho Aeronáutico', una cita del profesor italiano Antonio Ambrosini: 'El asiento natural de la admi- ...ción de la aviación civil, es todavía, a nuestro modo de ver, el de la aviación en general, incluida por tanto, la aviación militar'.

Este es un punto fundamental y básico. Es el concepto de la unidad e indivisibilidad de la aviación, bajo todos los aspectos, político, técnico, funcional, el que desaconseja dividir su administración entre varios ministerios y organismos.

Sin insistir sobre las necesidades de la seguridad y defensa nacional, a que hemos tenido ocasión de aludir a menudo, débese aquí poner de relieve que los problemas técnicos fundamentales de investigación, proyecto y construcción son idénticos o casi, tanto como para la aviación civil como para la militar; que la infraestructura en todo el sistema de seguridad y asistencia al vuelo sirve unitariamente a las dos especies de aviación, de modo que el dividirlas administrativamente trae complicaciones, así como duplicadas y nuevas cargas.

ccs.4
D/462

Por esto pensamos que han hecho bien aquellos Estados que, como Italia, después de maduro examen han terminado por dejar la aviación civil unida y coordinada administrativamente con la militar, aun dándole esa importancia y esa razonable autonomía que aconseja el desarrollo de los tráficos civiles.

Esto vale sobre todo para aquellos países que aun teniendo una aviación civil y otra militar no tienen potencial aeronáutico y no necesitan por consiguiente de una vasta organización administrativa".

Agregamos nosotros: en nuestro país el jerarca del sistema por mandato constitucional es el Presidente de la República, actuando en forma conjunta con el Ministro respectivo, teniendo como asesor en materia de política aeronáutica y como ejecutor en materia de medidas de conducción y desarrollo del potencial aéreo espacial, a la Fuerza Aérea.

La tercera parte de esta primera pregunta dice: "Las diversas normas siguieron esa huella y terminaron creando el aparato burocrático que hoy rige esta actividad".

La gestión unificada de la aviación nacional, que ha sido, como se expresa en otros comentarios, casi constante en la historia de la misma, ha permitido una administración eficaz traducida en resultados tangibles.

Pese a la modestia de las posibilidades económicas del país, la Fuerza Aérea Uruguaya ha tratado de mantenerse y acrecentar en todo tiempo la capacidad técnica de su personal, el que, por otra parte, ostenta una preparación académica emanada de institutos oficiales que lo habilitan con sólido fundamento para proyectarse en las diversas especialidades aeronáuticas y afines. Esa capacitación esencialmente técnica del personal de la Fuerza Aérea Uruguaya, adquirida a costa del Estado para cumplir funciones que le son inherentes, es lógico que sea aprovechada también sin detrimento de la misión fundamental de la Fuerza para apoyar y complementar las necesidades del desarrollo aviatorio nacional, las que constituyen exigencias de carácter permanente. Y esa función complementaria, se ha venido cumpliendo en armónica cooperación de militares y civiles desde los incios mismos de la aeronáutica en el Uruguay, en 1913.

ccs.5
D/462

La referida acción ha sido caracterizada esporádicamente con errónea información o mal intencionado propósito, como de "usurpación" de funciones "exclusivamente civiles".

Aquí me refiero a expresiones exclusivamente de algunos funcionarios por supuesto en minoría.

La aseveración parte de una falsa dicotomía e ignora que el personal aeronáutico no se califica primordialmente en función de su pertenencia o no a las Fuerzas Armadas, sino de su esencial condición técnica. El grado de calificación alcanzado en ese aspecto no está compartimentado, no es privilegio de sectores, sino que constituye un recurso nacional de lo que ejemplifica, la consideración universal del carácter de reserva, para el caso de emergencias, que reviste el personal aeronáutico no militar.

Además, los hechos testifican que la acción de la Fuerza Aérea Uruguaya, lejos de atentar contra el personal civil, fue destacada y relevante en su apoyo y mejoramiento.

Fue por su iniciativa que se incorporaron a la Política de Aeronáutica de la República varias normas en tal sentido.

A esos efectos les voy a hacer llegar un compendio de la "Evolución del Derecho Aeronáutico Uruguayo Interno e Internacional", de todas las normas que rigen la aviación nacional. (El texto del documento mencionado se incluye al final del Distribuido).

Pero lo fundamental, es que durante el período de vigencia de la actual organización administrativa --con la conjunción de civiles y militares-- estos postulados programáticos se efectivizaron mejorándose notablemente los niveles de capacitación en las áreas técnicas, económica, administrativa y jurídica del personal aeronáutico, volcándose el esfuerzo máximo en el sector civil, mediante la creación del Instituto de Adiestramiento Aeronáutico, el apoyo a los Centros [illegible]nales de Instrucción de Vuelo, el otorgamiento de becas, [illegible] participación de cursos, cursillos, seminarios o eventos similares, nacionales o extranjeros.

La referida acción de cooperación --sin precedentes en nuestro país-- motivó no sólo la ayuda sino también la felicitación de la Organización de Aviación Civil Internacional.

ccs.6
D/462

25x10

Esto ha posibilitado la reiteración, año a año, de sucesivos proyectos de desarrollo, a través del (OACI) que están contribuyendo a la mejor organización y capacitación del personal, indudablemente todos civiles, no militares.

Cabe puntualizar, por último, que específicamente en el campo normativo, se puso al día nuestro Derecho Aeronáutico Interno e Internacional; ello motivó que la propia organización de Aviación Civil Internacional, expresara su beneplacito por el alto grado de cooperación y permanente actualización, demostrada por Uruguay en estos aspectos técnicos-jurídicos de la actividad.

Por último, este primer parágrafo dice: "los civiles vinculados a cualquier título a esa actividad, equipos y aeronaves, pasaron a ser considerados desde entonces Reserva Activa de la Fuerza...".

Las normas vigentes en la materia no constituyen innovación alguna respecto de los antecedentes existentes en el derecho comparado y en el nacional.

Es de por sí bien elocuente al respecto el artículo 210 del Código Aeronáutico que recoge los principios generales establecidos por los artículos 620 y siguientes del Código Militar de 5 de julio de 1884, la Ley Nº 10.050 de 18 de setiembre de 1941 y la Ley Nº 10.808 de 16 de octubre de 1946.

El artículo 210 del Código Aeronáutico establece: "Requisa de aeronaves. Cuando el interés público lo exija el Poder Ejecutivo podrá requisar aeronaves privadas nacionales, garantizando a los propietarios la indemnización correspondiente. La apreciación del interés público estatutario es facultad discrecional del Poder Ejecutivo. En caso de guerra, emergencia o calamidad pública se podrá disponer de la movilización del personal aeronáutico que sea necesario para las operaciones tendientes a afrontar cualquiera de esas circunstancias".

Asimismo, el artículo 60 de las Normas de Política Aeroespacial aprobadas por el decreto Nº 325 de 26 de abril de 1974,

establece: "(Estado de Emergencia); en los casos de estado de emergencia por plagas, el Poder Ejecutivo podrá decretar la movilización de los recursos humanos y materiales del sector privado, quedando la conducción de las operaciones bajo la responsabilidad directa del Servicio Aéreo del Ministerio de Ganadería y Agricultura. Las compensaciones que pudieran corresponder se regularán por las normas legales pertinentes".

La movilización del personal y la requisa del material aeronáutico está prevista en la legislación patria para fines que no son militares, como el combate de plagas, búsqueda, asistencia y salvamento, mitigación de calamidades pública .

Esto está previsto en la normativa, desde mucho antes y no desde la creación de este artículo.

SEÑOR SENATORE.- Con respecto al problema de la Doctrina de la Seguridad Nacional parece que existe un error si se tiene en cuenta a las personas que comparecieron.

La confusión puede estar radicada en alguna disposición de la parte expositiva del decreto Nº 808 de 1973.

El artículo 5º dice que el aludido costo sumado a la dispersión del esfuerzo ha derivado en una peligrosa postración de la aeronáutica, en los planos comercial y deportivo, comprometiendo la Seguridad Nacional.

Tte. Gral. (Av.) ARBE.- Es un error en la interpretación del término Seguridad Nacional.

SEÑOR SENATORE.- Podría ser, aunque la Doctrina de la Seguridad Nacional estaba ya incrustada mucho antes de la aprobación de este decreto.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero significar que la Doctrina de la Seguridad Nacional no fue impartida en ningún Centro de Estudios Militares y no fue adoptada por nuestras Fuerzas Armadas, en ningún momento, como doctrina propia. En otros países puede ser así, pero no en el Uruguay.

ccs.8
D/462

Tte. Gral. (Av.) ARBE.- El segundo parágrafo dice que "no existe reciprocidad real efectiva en tanto a las aeronaves uruguayas en los Estados vecinos, por ejemplo, se les exigen trámites pesados para poder operar hacia o desde sus aeropuertos".

Luego se realiza una observación con respecto a la licencia del piloto.

Con respecto a la no reciprocidad en el problema de las aeronaves tengo delante de mi una reglamentación que se aplica a todas las aeronaves extranjeras.

En vuelos privados se necesita la notificación previa de la llegada y se cumple de la siguiente manera. Todas las aeronaves privadas extranjeras cuyo estado de matrícula sea miembro de la OACI, Organización de Aviación Civil Internacional, que no se dediquen a efectuar servicios de transporte aéreo o de trabajo aéreo en general, podrán aterrizar en el territorio de la República Oriental del Uruguay o sobrevolarlo a condición de que envíe, previamente a la iniciación del vuelo, un aviso de llegada o sobrevuelo con los datos especificados en determinado numeral o en su defecto haya incluido en la porción transmitida del plan de vuelo los datos incluidos en otro parágrafo.

Con respecto a los no miembros de OACI dice: "que las aeronaves pertenecientes a matrículas de Estados que no sean miembros de la Organización de Aviación Civil Internacional y que no se dediquen a efectuar servicio de transporte aéreo comercial o de trabajo aéreo en general, deberán remitir un aviso previo a la entrada con la debida antelación para que la Dirección General de Aviación Civil los reciba. El aviso previo contendrá las siguientes exigencias:..." etcétera, que aparecen en una serie de exigencias como "matrícula, nombre, dirección postal y telegráfica, télex, teléfono, nombre de tripulantes y pasajeros, número de vuelo, aeródromo de procedencia, ruta, punto de ingreso, aeródromo de ingreso o de arribo y destino si es sobrevuelo. De acuerdo a lo establecido en el documento 70-30 de la OACI, toda aeronave que desee ingresar al territorio nacional deberá presentar el plan de vuelo al control de tráfico aéreo el cual cursará dicho plan al centro de control aéreo de Montevideo".

Si bien es cierto que la República Argentina exige para

estos mismos tipos de vuelos uruguayos el envío de esta información previa, con un adelanto de 48 horas en tiempos normales y de 24 horas en períodos de turismo, en verano, nosotros no tenemos estas exigencias al aceptar aviones extranjeros, sobre todo de Argentina, que es el país que vierte la mayor afluencia de turistas a través de Colonia y Punta del Este. Las reglamentaciones de acuerdo a las que se exigen todos estos datos, se cumplen, pero con menos tiempo de antelación. Es decir, que un piloto que quiere venir con su avión no comercial, debe cumplir con todos estos pasos estipulados en la reglamentación, enviando previamente un télex a la aviación civil donde constan dichos informes. Pero no exigimos que se haga 48 ni 24 horas antes; pueden pasar los datos en la mañana, y la autorización está lista para la tarde. Esto se hace en base al pedido efectuado por el Ministerio de Turismo, con el fin de facilitar el ingreso de aviones de turismo a las zonas que se tiene interés en promover.

La otra pregunta se refiere a la reválida de licencias de pilotos extranjeros y dice: "En cuanto a la reválida de licencia de piloto comercial a extranjeros no residentes en desmedro de las posibilidades de los pilotos uruguayos calificados, mientras que las reválidas de licencias en esos países se realizan con exclusividad para actividades no rentadas".

Creo que las normativas que tenemos aquí son todavía más severas que estas, porque nuestro Código prevé en su artículo 87, que en las aeronaves nacionales sólo podrán ejercer funciones los ciudadanos uruguayos, salvo disposición expresa en contrario de la autoridad competente. Quiere decir que para poder ejercer el cargo de piloto en un avión uruguayo y trabajar en una línea de transporte aéreo o de taxi, tiene que ser ciudadano uruguayo, cosa que creo que es un poco más restrictiva que la exigencia de tener residencia. Y esto se controla, es decir, no se autoriza a pilotos extranjeros hacer trabajos en líneas uruguayas, a no ser que sean ciudadanos, para lo que tienen que reunir los requisitos correspondientes.

SEÑOR POSADAS.- Creo que el sentido general de lo que contiene este numeral dos es el de que reúne una serie de situaciones que están regidas por disposiciones de otros países, sobre las cuales no tenemos posibilidades de disponer modificación alguna, y que en cierta medida inciden en la situación

nacional por cuanto el tráfico aéreo es desde el Uruguay hacia el extranjero o viceversa. Creo que lo que abriga este numeral es el deseo de que exista una reciprocidad mayor, por cuanto esto es una pelea por defender lo de ellos.

Las disposiciones a las cuales aquí se refieren, individualmente consideradas, no son de mayor importancia; pero sumadas todas ellas configurarían una situación detrás de la cual lo que habría sería, en resumen, el protagonismo más decidido de las autoridades de la aviación, en este caso de la Fuerza Aérea, para facilitar, propiciar o defender la actividad de la aviación civil nacional, en comparación y a veces en competencia con la de los países limítrofes. Ellos han señalado ese deseo contenido en este resumen y así como otros más difíciles de resolver porque afectan decisiones que pertenecen o corresponden a otros gobiernos. Por ejemplo, los puntos de aduana que tiene Brasil cercanos a la frontera, como Pelotas y Bagé, se han levantado y entonces, para hacer aduana en Brasil si uno va a Santa Vitória do Palmar tiene que ir a Porto Alegre para luego dirigirse a Santa Vitória. Lo que está detrás de todo esto es un poco la pregunta de qué se puede hacer o qué se va a hacer para defender y facilitar el trámite de la aviación civil. Esto, en parte, está contestado con lo que acaba de manifestar el señor Ministro en lo que tiene que ver con las exigencias más laxas para el ingreso de aeronaves al Uruguay, motivadas en el plausible propósito de fomentar el turismo. Sin perjuicio de ello, la gestión ante las autoridades paralelas de la República Argentina podría propiciar que se modifique el requisito mayor de 48 horas, en vista de que Uruguay es más flexible, para que también del lado argentino, se permita una mayor elasticidad para la realización de los trámites.

Tte. Gral. (Av.) ARBE.- Con respecto a las autoridades argentinas quiero dejar constancia de que, explicitándose la necesidad del vuelo, ellos también lo autorizan con menos tiempo. Cuando se trata de un vuelo planificado ellos exigen ese plazo; pero ante una emergencia nunca han negado una autorización más rápida.

Con respecto a lo que ha hecho la Dirección General de Aviación Civil para obtener reciprocidad, tengo aquí documen- t[illegible] de enero de 1987 en que el Director General de la Aviación [illegible], comunica a la Asociación de Pilotos: "Tengo el agrado de dar contestación a su nota de fecha 22 de diciembre de 1986, manifestando que la Embajada uruguaya en la República argentina está gestionando la reciprocidad con el debido asesoramiento de la Dirección General de Aviación Civil".

jes.3

25 x 10

Luego, en noviembre de 1987, hay otra nota del Director a la Asociación de Pilotos que dice: "Tengo el agrado de dirigirme a esa Asociación en contestación de su nota de fecha julio de 1987 a efectos de comunicarle que en ocasión de celebrarse la 5a. reunión de consulta entre las autoridades de Uruguay y Brasil a llevarse a cabo los días 14 y 15 de octubre del presente año, a propuesta de nuestra delegación que incluyó en .. orden del día el tema "Eliminación de normas aduaneras brasileñas". A este respecto transcribo los términos recogidos en el acta correspondiente que dice: "La Delegación Uruguaya manifestó su preocupación por la eliminación de la aduana de los aeródromos de Bagé y Pelotas lo que dificulta la operación de naves uruguayas de pequeño porte".

Estas aeronaves deben ahora, necesaria y previamente, trasladarse a ese solo efecto a Uruguayana o Porto Alegre para realizar los controles aduaneros, lo que crea inconvenientes y perjuicios que han motivado una gestión formal de la Asociación de Pilotos Aviadores Civiles, APAC". La delegación brasileña compartió el planteo y manifestó que le daría traslado a las autoridades correspondientes, acordándose que fuera incluida a la presente acta, como antecedente, la nota en que se menciona la gestión de referencia.

En lo que tiene que ver con el problema de las operaciones hacia y desde el territorio argentino, si bien se han producido contactos telefónicos informales que hasta ahora no dejan vislumbrar nada positivo, se espera un contacto personal y formal a concretarse en breve, a fin de plantear el tema e intentar obtener resultados satisfactorios, etcétera.

Cabe señalar que luego se realizó otra gestión con autoridades brasileñas. Esto quiere decir que, permanentemente, se está intentando obtener la reciprocidad. Pero, como se ha dicho, cada país tiene sus reglamentaciones y sus motivos para establecer esas normas que no solamente se aplican a la aviación civil, sino también a la militar, que cuenta con mayores restricciones que la primera.

El tercer parágrafo del texto que estamos considerando expresa que: "las normas de política aeronáutica civil siguen siendo competencia de la Fuerza Aérea en tanto con abrumadora mayoría, la Comisión de Política Aeronáutica se integra con

25 x 10

personal de dicha Arma". Voy a contestar en primer término lo que se relaciona con las normas de política aeronáutica.

Se dice que estas normas siguen siendo competencia de la Fuerza Aérea Uruguaya. Sin embargo, es de destacar que ello no es así, en cuanto no le corresponde a ésta dictarlas. Tradicionalmente, en nuestro país este tipo de disposiciones ha sido establecido a través de decretos del Poder Ejecutivo aunque también pueden existir otras fuentes formales de política aeronáutica. Así, las actualmente vigentes, del Decreto Nº 325, fueron dictadas por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, de acuerdo con lo que se expresa en la Constitución. A la Fuerza Aérea Uruguaya le compete, sí, desde sus más remotos antecedentes, una función de asesoramiento como órgano técnico dependiente del Poder Ejecutivo. En tal sentido, el artículo 4º, literal A) de su ley de creación, Nº 12.070 de 1953 establece que tiene la función de asesorar al Gobierno de la nación por intermedio del Ministro de Defensa Nacional, en todo lo concerniente al tráfico aéreo, problemas de aeronavegación interna e internacional y en lo referente a la política aeronáutica del país en todos sus aspectos y, especialmente, en aquellos relacionados con la defensa nacional.

Por otra parte, se dice que la Comisión Nacional de Política Aeronáutica se integra con personal de dicha Arma. Es de señalar que la Fuerza Aérea es, precisamente, una Fuerza y no un Arma. Y la administración de todo el sistema en lo que tiene que ver con todos los aspectos de la aviación comercial, sigue siendo de su dominio.

Asimismo, cabe señalar que la Comisión Nacional de Política Aeronáutica no se integra, por abrumadora mayoría, con personal de la Fuerza Aérea Uruguaya. Según el tema de la convocatoria, ésta será integrada por representantes de organismos como PLUNA, la Dirección Nacional de Transporte, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Economía y Finanzas, el de Ganadería, Agricultura y Pesca y el de Turismo, sin perjuicio de otros organismos públicos especialmente citados.

25 x 10

Quiere decir que de acuerdo con el tema que se vaya a tratar, la Comisión de Política Aeronáutica citará a las personas correspondientes. Sin embargo, algunos representantes, como por ejemplo, el Asesor de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, están presentes en todas las sesiones. Por otro lado, debo señalar que las decisiones que se adoptan en esa Comisión son por consenso y que todos los miembros tienen voz y voto.

Por último, cabe destacar que se trata de una Comisión que asesora al Comandante en Jefe para que éste, a su vez, pueda asesorar al Poder Ejecutivo. Como se habrá podido apreciar, no hay una abrumadora mayoría de personal de la Fuerza Aérea sino que es una Comisión multidisciplinaria en la que están representados muchos Ministerios y organismos del Estado que tienen que ver con el potencial y la actividad aérea nacional.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la parte correspondiente al Aeropuerto de Carrasco se hace referencia a una serie de medidas que se relacionan con lo que podría ser la seguridad de ese aeropuerto ante la inminencia de una catástrofe. Quisiera saber si realmente existe un plan de salvataje en ese sentido.

CORONEL (Av.) URIA.- Quiero señalar que no existe un plan nacional como el mencionado en el documento, OACI no lo recomienda, pero sí hay un plan de emergencia para cada aeropuerto, estructurado a través de una concertación entre las fuerzas que pueden concurrir integrándose en apoyo a dicho plan, tanto en Montevideo como en el interior.

Tengo en mi poder el plan de emergencia del Aeropuerto Internacional de Carrasco en el que se describen todas las posibles situaciones y se determina una serie de procedimientos, detallándose incluso cómo funcionan las alarmas en las pruebas que diariamente se realizan a las horas 7:15 y 19:15. Asimismo, se determinan todas las responsabilidades que corresponden a cada uno de los componentes de este plan: la Brigada Nº 1, los taxímetros que funcionan como ambulancias, el Ministerio de Salud Pública, la Policía Caminera, etcétera.

También tengo en este expediente un documento con ilustración fotográfica relativo a las prácticas que se han realizado en el AIC. Así, en el año 1982, se efectuó una en la que participaron también estudiantes de Medicina y para la que se utilizó un avión C-47. En mayo de 1987 se volvió a repetir

el simulacro con un Caza 212, ambos aviones de transporte.

Cabe señalar que este plan ya se ha completado y practicado en los departamentos de Treinta y Tres y Salto, con la participación de las Intendencias, de los Bomberos y demás fuerzas vivas. También se está estructurando un plan similar en Artigas y Cerro Largo, que se practicarán en el correr del año. En lo que hace a Cerro Largo, estimamos llevarla a cabo en el correr de este segundo semestre y, en lo que tiene que ver con Artigas, sobre fin de año.

Esto lo realiza el Departamento de Aeropuertos por intermedio de la División de Regionales, en distintas etapas.

Se prevé una reunión informativa, una de coordinación de procedimiento y una de confirmación de parte de integrantes, así como una preparación del simulacro, para la posterior realización del mismo. Luego se hará una evaluación y una crítica a los efectos de corregir o mejorar los procedimientos.

Con respecto al Plan Nacional, OACI no lo recomienda, pero es necesario que cada aeropuerto lo tenga, sobre todo aquellos de más actividad de vuelo.

SEÑOR MINISTRO.- En el repartido correspondiente a la sesión anterior, observamos que se anteponía la palabra "señor" al nombre de cada uno de los señores militares que hicieron uso de la palabra. Entendemos que sería más conveniente que se señalara su jerarquía.

Por otra parte, en la página 14, donde dice "completar" debe decir "complicar". Y en la página 25, donde dice "En la próxima Rendición de Cuentas eso no va a cambiar", debe decir "En la próxima Rendición de Cuentas eso va a cambiar".

Tte. GENERAL (Av.) ARBE.- Por mi parte, también pediría que se hiciera una corrección.

En la página 8, donde dice "Sarney" --y posiblemente haya sido un lapsus de quien habla-- debe decir CERNAI, que es la sigla correspondiente a la Comisión de Estudios Relativos a la Navegación Aérea Internacional.

Por otra parte, en la página 25, refiriéndome a la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica, digo que le están "quitando" el 10%; sin embargo, quise decir "reteniendo".

ad.2
D/462

CORONEL (Av.) QUINELLI.- En la página 13, se hace referencia a la cantidad de órganos de aviación civil que dependen de civiles y militares y se alude a un informe de la OACI. Debo puntualizar que se trata de un informe parcial, porque no están comprendidos los 157 países adherentes, sino alrededor de 30.

SEÑOR FORTEZA.- Si no entendí mal, el coronel Uría manifestó que tenía información adicional para suministrar a la Comisión, sin perjuicio de lo cual respondería primero la pregunta formulada por el señor Presidente. Como ésta ya fue contestada, nos gustaría que nos proporcionara ahora esa otra información.

CORONEL (Av) URIA.- Aún no me he referido a algunos aspectos de la parte 2, que hacen a la seguridad operacional, que es un tema que nos preocupa mucho.

En lo que tiene que ver con este tópico, en anteriores intervenciones habíamos llegado hasta el literal e).

En cuanto a la situación del Aeródromo de Tacuarembó, hicimos referencia a ella en la explicación global que dimos con respecto a las limitaciones de personal y de medios económicos necesarios para realizar las tareas de sellado, control de malezas, etcétera. Teniendo en cuenta esos factores, nos vimos obligados a priorizar ciertas tareas dentro de esa área de 1:300.000 metros cuadrados de pavimento que debemos mantener.

Con respecto a la pista de ADAMI y a la plataforma, se hicieron denuncias en el sentido de que presentan rajaduras en el hormigón, aparecidas antes de la finalización de la obra y que no son reparables. Al respecto, debo decir que recorrimos esa pista y la plataforma, así como las partes de hormigón del Aeropuerto de Carrasco y encontramos ciertas rajaduras.

Lo primero que hicimos fue dirigirnos al órgano especializado, ANCAP, y hablamos con el señor gerente de Comercialización y Ventas. En varias oportunidades, las empresas se quejan de la calidad del Portland que se utilizaba en la producción de hormigón.

Asimismo, nos hicimos presentes en el laboratorio que tiene ANCAP en Pando y nos asesoramos con el ingeniero

Sánchez, que es un excelente técnico en la materia. Analizadas las muestras sacadas se llegó a la conclusión de que probablemente se trataba de un problema de hidratación y no de los componentes del Portland.

Algunas de las rajaduras eran longitudinales y otras de forma hexagonal, de no más de 8 centímetros de diámetro. Conversamos con la empresa acerca de estos problemas y el día 26 de marzo de 1987 se hizo recepción provisoria condicionada.

Se hacen las denuncias, la empresa comienza a trabajar y a analizar las rajaduras hasta qué punto iban y si no continúan profundizándose posteriormente. La empresa realiza los trabajos necesarios que seguimos controlando nosotros. Hasta ahora, las reparaciones y sellados se han efectuado no indican nuevos deterioros.

La nota que envió la empresa Alvaro Palenga en respuesta a la nuestra del 28 de agosto de 1987, expresa que en lo que atañe al material utilizado para la atención de las fisuras y rajaduras del hormigón de la pista y plataformas, previa inspección efectuada, se debe informar que la elasticidad de las fisuras ha permanecido inalterada. El comportamiento ha sido el mismo y han conservado su elasticidad, cosa que también fue comprobada.

También se manifiesta que han aparecido tres nuevas fisuras en sentido longitudinal en zonas ajenas a las ya mencionadas. A la brevedad se procederá al sellado de las mismas.

El 26 de marzo deberíamos haber realizado la recepción definitiva pero, por estas razones, no la hemos hecho. Luego de finalizado el trabajo traeremos al ente testigo, ANCAP, que nos dará una pauta acerca de estos comportamientos.

Quiere decir que, en ese sentido, existe la tranquilidad de que los dineros invertidos están protegidos por el control que estamos realizando.

En cuanto al estado de mantenimiento de los diferentes aeropuertos del país, en lo referente al confort de los pasajeros y su seguridad, debemos expresar que pensamos que los edificios son adecuados; podríamos hacer ampliaciones, pero para la capacidad de los aviones y el número de pasajeros, entendemos que están bien y son presentables.

ad.4
D/462

25 x

Ultimamente, hemos restaurado el aeropuerto de Melo y actualmente estamos encarando una refacción en el de Paysandú; sin embargo, entendemos que sus condiciones son buenas. Al aparecer las denuncias, hemos realizado el control correspondiente y encontramos que no se trata de hechos de una gran preocupación.

El aeropuerto de Colonia está en formación. Cuenta con la aprobación de los preventivos que estimamos se concretará el miércoles próximo a través de un decreto que emitirá el Ministerio de Economía y Finanzas. En ese sentido, existe un expediente iniciado con una asignación de U$S 232.000 que se ha reservado para realizar la expropiación del predio que es propiedad de ARCO. Inmediatamente se adaptarán las instalaciones para los vuelos de embarque a efectos de realizar la travesía de Colonia a Buenos Aires. Quizás esa sea la parte más débil que tenemos; pero eso es explicable porque debemos cumplir una serie de etapas para llegar a la solución definitiva.

En lo que tiene que ver con la denunciada falta de rigor técnico en la instalación del radar en el aeropuerto de Carrasco, no se tuvo en cuenta la inclusión del radar primario que debiera tener cobertura con Buenos Aires. Una vez instalado el equipo, debió modificarse el alcance inicial de 60 millas para llevarlo a 80.

A este respecto, deseo precisar que se hicieron estudios a partir de 1982 por la FAA y la OACI.

El organismo FAA es la Administración Federal de Aviación de los Estados Unidos, que ha realizado algunas recomendaciones, así como también la OACI lo ha hecho, sugerencias que nosotros tenemos en cuenta porque se trata de países con un gran desarrollo en materia de aviación.

Si tenemos en cuenta los materiales que se utilizan, el comportamiento de las instalaciones tendrían que estar referidas a elementos de ese tipo.

Tte. GENERAL (Av.) ARBE.- Deseo agregar que la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica tiene un acuerdo bilateral con la FAA --Agencia para la Aviación Federal de los Estados Unidos-- para asistencia técnica.

Como en el Uruguay no habían expertos que pudieran aconsejar qué tipo de radar era necesario instalar en el aeropuerto

de Carrasco, se pidió el asesoramiento a ese organismo. Un experto de esa Agencia fue el que realizó la recomendación correspondiente y el que estableció las bases para el pliego de condiciones de la licitación que haríamos posteriormente.

CORONEL (Av.) URIA.- Entre las recomendaciones dadas, está la de que el área de medida de terminal para el sistema de radar automático debería utilizar un radar de 60 millas --que es el primario-- y un radar secundario que alcanza a las 200 millas. En realidad, el control de todo el movimiento de los aviones debe ser realizado por el radar secundario, pues posee un mayor alcance. El área próxima al aeropuerto puede ser cubierta por el radar de 60 millas. Todos los radares primarios tienen un alcance de 60 millas, aunque se pueden hacer correcciones y llevarla a 80 millas. En este caso se hizo eso, porque los aeropuertos de Laguna del Sauce y Punta del Este están próximos y, además hay que controlar el tránsito de Buenos Aires.

Debemos precisar que esta asistencia técnica se efectuó sin costo. Para estos estudios se reunió un grupo de personas que aportaron detalles interesantes. Podemos decir que estuvieron presentes, por ejemplo, el Jefe de la Torre, Teniente Balardini, Pedro Peña, Supervisor del área terminal del TMA, el señor Rama, también Supervisor, Pedro Campos hoy retirado, Jefe de la División Tráfico y el señor Garín, Director del AIC.

Es decir que no se trató de algo caprichoso, sino que todo esto fue muy bien analizado por parte de los técnicos extranjeros a los cuales nosotros dabamos cuenta de los problemas que existían y ellos adaptaban las soluciones.

En cuanto a que hubo improvisación en la instalación del radar, por no haberse llevado energía eléctrica al lugar, podemos decir que, se utilizó sí el generador como fuente principal de energía, acumulando 2.300 horas-trabajo.

Aunque la denuncia exprese que se comprometió la vida útil del motor, no es así.

Esto fue debido a la natural demora de los trámites de tendido de línea, conexiones de transformación y demás acciones.

ad.6
D/462

El 23 de diciembre de 1986, el Poder Ejecutivo firmó aceptando la adquisición del radar. Por lo tanto, se comenzaron las tareas tendientes a su instalación. Los trámites se realizaron ante UTE, porque hubo que hacer una extensión de línea y colocar un transformador. Como todos sabemos esos trámites son muy lentos y se debió iniciar los trabajos con un motor que tenía la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica. Más tarde, cuando el equipo quedó en condiciones de trabajar a prueba de todos los sistemas, se usó algo similar a lo que debería tener el radar: un motor de 54 HP, el auxiliar que se utilizó porque todavía no estaba terminada la conexión de UTE.

El suscrito tuvo activa participación para lograr que en el mes de enero se contara con la energía eléctrica necesaria. Se usó un 7% más de horas de motor de lo que debería haberse utilizado para asegurar la operación. La empresa Thomson nos aseguró que esto en nada afectaba la vida del motor y su seguridad. De esto existe nota. Hemos usado casi un 15% de la vida del motor.

Actualmente, sólo se hace un chequeo para ver cómo ante un corte entra el motor, para lo cual debe cortarse la energía.

El valor de un motor es de U$S 25.000. el radar tiene un costo de alrededor de U$S 3:960.000 y su instalación N$ 1:500.000. El total de la operación fue de unos U$S 6:000.000, con intereses, pagaderos en cuotas semestrales, desde el año 1988 hasta 1994 y ascienden a un 10% de las recaudaciones anuales, alrededor de U$S 840.000.

El otro tema es el referente al "desmantelamiento de las rutas nacionales, la W7 de Montevideo a Vichadero y la W3 de Vichadero a Rivera, para trasladar un radiofaro al aeropuerto departamental de Colonia a fines de junio, sin atender el plan de navegación aérea y sin consultar al personal técnico civil".

Al respecto, debemos informar que los únicos aviones que operaron durante los últimos cinco años en Vichadero fueron los de la Dirección de Infraestructura Aeronáutica para controlar el estado del campo. La baliza de Vichadero sólo se prende cuando se lo solicita. Lo único que se hace es ponerla en funcionamiento como control.

lt.1
D/462

25 x 10

La ruta tiene asistencia en un tramo de cien millas y los únicos que vuelan por ahí son los pilotos de TAMU. La verdad es que nunca se usa porque no está en el aire ni se pide porque el sistema VOR de Melo es más seguro que una radio-baliza ya que no tiene interferencias meteorológicas.

Cuando se va hacia Rivera, en la mitad del camino se cuenta con la broadcasting de Vichadero que nos da una marcación y enseguida tomamos contacto con Rivera. Entonces, ¿para qué tener un radio-faro no utilizado en Vichadero? En cambio, sí es necesaria la instalación de uno en Colonia y no contábamos con fondos ni con la autorización para comprarlo. Haciendo una aplicación racional de los recursos decidimos trasladar el que teníamos, a Colonia y cuando se adoptó esa resolución se le comunicó a Circulación Aérea que es la dependencia responsable. Tal vez los controladores hubieran querido ser consultados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Advierto que restan cuatro puntos para tratar. Dado lo avanzado de la hora y salvo que los señores Senadores soliciten explicaciones específicas, ruego al coronel Uría sea lo más breve posible.

Cnel. (Av) URIA.- Quizá me he excedido, pero ello se debe a lo apasionante que nos resulta el tema de la seguridad operacional. Además, pensamos que esa era la verdadera motivación de la consulta, razón por la cual lo estamos desarrollando de la mejor manera posible.

En cuanto al equipamiento de dos auto-bombas con capacidad de 10.000 litros, que fueron embarcadas el 25 de julio, debemos informar que son, desde el punto de vista de la empresa y no de la parte operativa, del mismo tipo que las que adquirió la Dirección Nacional de Bomberos.

Hay un agregado de mano de obra nacional en el ensamblado de parte del equipamiento. Pensamos que estará terminado en el mes de setiembre.

Aquí se mencionó que hubo un vehículo que sufrió roturas. La verdad es que sufrió una serie de desperfectos en forma reiterada y que está en reparación. Se le adaptó una caja de cambios según sugerencias de los fabricantes. Uno que vamos a traer se destinará a Punta del Este y éste que estamos reparando lo llevaremos al campo de Colonia.

De esta manera estamos tratando de resolver el problema planteado, que se demoró dado el tiempo que insumen las licitaciones.

En cuanto al asunto del hidroplano ya me referí en oportunidad anterior.

Con respecto a la compra de combustible de aviación, aquí dice que existió "imprevisión o falta de suministro en algunos casos hasta de veinte días, lo que implicó que los aviones tuvieran que desviarse hacia otros aeropuertos donde abastecerse". También se agrega que "además del costo operativo, que tal situación implica: gasto extra de combustible y aceite, tiempo de servicio de los motores, incomodidad del usuario y el pago de tasa de aterrizaje". Esto ocurrió en ADAMI. En esa ocasión tuvieron que venir al aeropuerto de Carrasco, pero no se les cobró la tasa. Esos inconvenientes se plantearon por problemas surgidos en ANCAP. Pero luego empezaron a venir a Carrasco, no a cargar cobustible sino a embarcar pasajeros, lo que llevó a que se les empezara a cobrar una tasa.

En estos momentos, tenemos muy buenas comunicaciones radiales con el personal operador aéreo de Melilla. Cuando hay falta de combustible recurren al aeropuerto de Carrasco y no se les cobra la tasa.

En lo que tiene que ver con "el cierre de los aeródromos del interior del país durante una semana en el año 1987" digo que eso se debió a que recibimos un instructivo que nos decía que teníamos que devolver los saldos no comprometidos y demás, en un momento en que ya teníamos obras comprometidas y estábamos sobregirados en U$S 2:500.000. Inclusive no podíamos pagar los salarios hasta que se nos autorizara.

Esa situación fue superada cuando se nos impartieron nuevas directivas.

Lo que sucede es que los aeropuertos tienen un horario de trabajo que está determinado y que todos los pilotos que operan normalmente conocen. Los aeropuertos cierran entre las 18.00 y las 8.30 horas, después de arribar el último vuelo comercial de TAMU. Si alguien solicita que se abra, así se hace. En realidad, no contamos con personal suficiente como para mantenerlo abierto las 24 horas del día, además, ello no se necesita porque no hay un tráfico que lo justifique.

Si se debe prestar un servicio de índole sanitaria, se lo atiende. Inclusive en algunos casos no se les cobra la tasa. Cuando son servicios sanitarios pagos, sí se les cobra, porque es una parte de la actividad comercial.

La Dirección de Infraestructura Aeronáutica tiene una contribución importante de parte de la Fuerza Aérea en cuanto a su gestión, puesto que tiene dos aviones con los que realiza todos los controles sobre estado de Aeródromos del interior y control de funcionamiento de las ayudas a la navegación, ya que para hacer las reparaciones tiene que llevar técnicos y demás. De parte de la Fuerza Aérea recibe mensualmente una contribución de 4.500 litros de nafta y 7.000 litros de gasoil. Eso nos sirve de mucho para desarrollar toda esa tarea.

Nos sentimos extremadamente preocupados por la seguridad del Aeropuerto; conocemos todo lo que él tiene y las dificultades que plantea. Estamos sumamente preocupados con respecto al saneamiento y tenemos pronta una licitación para el momento en que se aprueben los preventivos. De otra forma, vamos a tener dificultades con respecto a la habilitación del edificio que estamos construyendo. En cuanto a la seguridad y a la calidad de los servicios que deben brindarse a los pasajeros también tenemos para decir cosas muy importantes y sustantivas. Si los señores Senadores desean visitarnos, nos sentiremos gustosos de mostrarles interiormente todo aquello.

SEÑOR FORTEZA.- Me pareció entender que el señor Presidente había di[illegible] que los dos documentos que nos fueron facilitados por el Teniente General Arbe --el referido al "Mantenimiento de la actual Organización Administrativa de la Aviación Nacional" y el relacionado con la "Evolución del Derecho Aeronáutico Uruguayo Interno e Internacional"-- serían incorporados al acta. De no ser así, solicito que se incorporen ambos documentos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará.

Agradecemos al señor Ministro de Defensa Nacional, al señor Teniente General Arbe y a sus colaboradores, esta larga y provechosa conversación.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 18 y 19 minutos).

lt.4
D/462

TEXTOS DE LOS DOCUMENTOS CUYA
INCLUSIÓN SE SOLICITO

FUNDAMENTOS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA ACTUAL ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA AVIACION NACIONAL

1.- Del análisis de la evolución histórica de la organización administrativa de la AVIACION NACIONAL surge que desde el comienzo de la intervención estatal --17 de abril de 1931-- se la ubicó dentro de la órbita del Ministerio de Defensa Nacional.

Esa situación, que se mantuvo durante 36 años, no fue óbice para que se atendiera la evolución del hecho técnico, la heterogeneidad de funciones aeronáuticas, la capacitación del personal en las especializaciones requeridas y que asimismo, se proporcionara a los organismos involucrados, de los necesarios grados de desconcentración y procedimientos acordes a la naturaleza de su gestión.

2.- A partir del 1º de marzo de 1967 se intentó poner en práctica una nueva distribución de competencias inspirada en esquemas extranjeros y se abandonó el criterio de moderada centralización hasta entonces vigente.

La reforma, que se adoptó sin un fundamento explícito y con una óptica demasiado simplista, no pudo mantenerse ya que difícilmente se adaptaba a la realidad nacional.

Las dificultades se pusieron prontamente de manifiesto en materia de INFRAESTRUCTURA, con los cometidos parciales que en ese rubro mantenían PLUNA y la DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL. Por eso el 27 de enero de 1972 a solicitud del propio Ente Autónomo y con el acuerdo del Ministerio de Transporte, jerarca entonces de la Dirección General de Aviación Civil, se concentraron esos cometidos en el área del Ministerio de Defensa Nacional, por intermedio de la COMISION NACIONAL DE AEROPUERTOS (antecesora de la actual DIRECCION GENERAL DE INFRAESTRUCTURA AERONAUTICA) (Véase Supra Cap. III).

Se fue advirtiendo paralelamente que, la nueva estructura administrativa era costosa, dispersaba esfuerzos y en definitiva, conspiraba contra el objetivo fundamental de

la POLITICA AERONAUTICA DE LA REPUBLICA: EL DESARROLLO DE LA AVIACION NACIONAL.

Las decisiones que inspiró esa comprobación no fueron el producto de una imposición unilateral arbitraria o de un enfoque meramente dogmático, sino de un exhaustivo análisis de la problemática aeronáutica nacional, elaborado por una comisión multidisciplinaria de expertos, luego de una amplia consulta de todos los sectores públicos y privados vinculados a la referida problemática.

El esquema planteado por la reforma de 1967 se revirtió totalmente el 25 de enero de 1974, en que la AVIACION NACIONAL volvió a quedar bajo un mando unificado central, sin perjuicio de la consideración de las especialidades funcionales y orgánicas necesarias mediante una adecuada desconcentración.

3.- En 54 años de gestión estatal de la AVIACION CIVIL en URUGUAY sólo durante un interregno de 7 se experimentó una fórmula separatista que fracasó.

Durante ese período de más de medio siglo, han aparecido, coyunturalmente, corrientes de opinión favorab[illegible] al reparto entre diversos Ministerios, de la administración aviatoria nacional.

Ya en la década del 40, propiciaban el pasaje de la AVIACION CIVIL a la órbita del Ministerio de Obras Públicas.

Si se analizan los fundamentos de fondo que las han inspirado resultan más bien determinadas por preconceptos que por un estudio científico de nuestra realidad.

Se sostiene que:

- Es inconcebible que se pretenda hacer depender a la AVIACION CIVIL del Ministerio de Defensa Nacional, un Ministerio "MILITAR", AVIACION CIVIL es transporte y no defensa;

- La AVIACION CIVIL "cumple funciones primarias y permanentes" en tanto que la AVIACION MILITAR "funciones secundarias y circunstanciales";

mu.2
D.462

25 x 10

- La AVIACION CIVIL bajo "control militar" es propia de países atrasados o semitotalitarios.

4.- Ya hemos expuesto que la <u>AVIACION</u> es una actividad que en su conjunto, abarca o compromete materias asignadas a <u>todos</u> los Ministerios.

Ello no es una característica exclusiva de la aviación y por eso se previó siempre en nuestro derecho positivo (actualmente por el decreto Nº 574/974) que cuando por razón de la materia de que se trate, la competencia resulta asignada CONCURRENTEMENTE a dos o más Ministerios, corresponderá la actuación de TODOS ellos (Art. 14) y que la distribución de competencias no debe obstar la necesaria COORDINACION entre los distintos Ministerios y entre éstos y los organismos nacionales y departamentales (Art. 15).

También hemos explicado (Infra Cap. II) frente al manido argumento de q. la AVIACION CIVIL es transporte, que esta actividad constituye un aspecto parcial del género "AVIACION CIVIL"; asimismo, hemos expuesto cuál es la competencia que con referencia a esa actividad debe asignársele legítimamente al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sin detrimento de la correspondiente al Ministerio que constituya el asiento básico de la AVIACION NACIONAL (Ministerio de Defensa Nacional).

5.- El tema de la <u>distribución de competencias</u>, integra el de la <u>organización administrativa</u>.

Esta siempre entraña en general una preocupación fundamental: la de la EFICACIA de la ACCION ADMINISTRATIVA.

De allí que sea necesario contar con administradores con conocimientos técnicos suficientes para el desempeño de sus funciones, racionalizar las estructuras orgánicas y los procedimientos, para hacer fre[illegible], de ese modo, eficaz y económicamente, la diversidad de [illegible]metidos asignados y alcanzar los fines perseguidos, en [illegible]unción del lugar y el momento en que se vive.

6.- La intervención del ESTADO en la AVIACION está determinada fundamentalmente por razones de SEGURIDAD AVIATORIA y se cumple mediante el ejercicio de una función que le es inherente: su poder de POLICIA.

mc.3
D.462

La función POLICIAL, en sentido genérico, es una modalidad de la acción administrativa con vistas a un fin especial que es prevenir la violación del orden jurídico en ciertos aspectos o que se produzcan acciones o hechos que puedan ser perjudiciales o nocivos.

LA POLICIA AVIATORIA SE TRADUCE EN EL CONTROL:

- del ESPACIO y la CIRCULACION AEREA;
- del PERSONAL AERONAUTICO;
- del MATERIAL AERONAUTICO;
- de la INFRAESTRUCTURA AERONAUTICA.

7.- Esos controles son de tipo técnico y comprensibles de todas las manifestaciones de la AVIACION (pública o privada, civil o militar, comercial, deportiva o de entrenamiento) apuntan a un mismo HECHO TECNICO y a sus cuatro factores esenciales (ambiente o medio aéreo, aeronave, personal e infraestructura).

Se distinguen nítidamente de los controles sobre el transporte, actividad económica especialmente definida, cuya policía está a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Resulta obvio que no son controles "militares" ya que su finalidad es la SEGURIDAD AVIATORIA.

Un prestigioso especialista, el profesor doctor A. W. KNAHUT, refiriéndose a la conveniencia del control del vuelo civil y militar bajo una sola mano y la experiencia de los EE.UU. al respecto, a través de la Federal Aviation Agency, recordaba la paradoja de que quienes se quejaban de esos controles eran los aviadores civiles, aunque anteriormente, se quejaban del peligro de los accidentes en el aire con aviones militares.

8.- La seguridad aeronáutica es un objetivo de la aviación tanto interna como internacional.

En el campo internacional existe un organismo de cooperación y coordinación, que es la OACI, que ha desarrollado

mu.4
D.462

una obra realmente fundamental en materia de regulaciones técnicas, uniformes y obligatorias.

En el ámbito interno, cada Estado tiene servicios nacionales organizados de acuerdo a sus posibilidades y necesidades.

9.- Conforme al artículo 209 del Código Aeronáutico, compete a la Fuerza Aérea Militar (en sentido orgánico) ejercer la función de POLICIA AEREA NACIONAL; consiste en la vigilancia del cumplimiento de todas las normas que rigen la actividad aérea.

Se trata de un concepto amplio, comprensivo no sólo de la policía de la seguridad aviatoria sino de otras formas de acción policial, por lo que la norma de referencia prevé la posibilidad de existencia de otros organismos públicos, con competencias especiales o concurrentes en la materia (ej. policía sanitaria, migratoria, etc.).

En base a ese criterio amplio, la FUERZA AEREA ha proyectado y llevado a la práctica mediante la aplicación del principio de reciprocidad efectiva, normas para la defensa de la soberanía y de la protección de un bien del patrimonio nacional: los derechos de tráfico aéreo (decreto Nº 325/974, de 26 de abril de 1974, Cap. II, Ley Nº 14.845, de 24 de noviembre de 1978 y decreto reglamentario Nº 316/79).

La vigilancia en el cumplimiento de esa normativa es tarea permanente y de singular trascendencia para los intereses de la República.

10.- Atendiendo sus naturales especificidades y las diversas normas técnicas aplicables, se estructura la DINACIA con dos Direcciones Generales, dotadas de la necesaria desconcentración. La Dirección General de Aviación Civil tiene por cometido entender en todos los asuntos relacionados con la actividad aérea comercial, privada y deportiva. La Dirección General de Infraestructura Aeronáutica tiene por cometido entender en todos los asuntos relacionados con la construcción, administración y operación de la infraestructura aeronáutica.

Ambas Direcciones deben ajustar su acción a las normas nacionales e internacionales aplicables que, en esencia, son las ya mencionadas de la OACI

mu.5
D.462

Para el cumplimiento de los cometidos asignados, ejerci- tan diversas funciones de administración, entre las que jue- gan un rol importante las de policía citadas.

El jerarca del sistema, es por mandato constitucional, el Presidente de la República, actuando con el Ministro res- pectivo, teniendo como Organo Asesor en materia de Política Aeroespacial, y como Ejecutor en materia de medidas de con- ducción, integración y desarrollo del Potencial Aeroespacial Nacional a la FUERZA AEREA.

11.- La actual organización administrativa de la AVIACION NACIONAL analizada en la perspectiva histórica del último decenio, ha respondido plenamente a los objetivos de su desarrollo.

El principio de integración y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, posibilitó la optimización de resultados tangibles de que hoy se beneficia la AVIACION TODA.

- Se mejoró notablemente el nivel de capacitación téc- nica, económica, administrativa y jurídica del personal aero- náutico, volcándose el esfuerzo fundamental en el sector civil, mediante la creación del Instituto de Adiestramiento Aeronáutico, el apoyó a los Centros Regionales de Instrucción de Vuelo y el otorgamiento de becas en Institutos especiali- zados del exterior.

- Se actualizaron y ejercieron los controles técnicos del material, personal e infraestructura aeronáutica.

- Se desarrolló la infraestructura a cargo del Estado en niveles que no conocen precedentes.

- Se recuperó el prestigio internacional de la República dando cumplimiento estricto de las obligaciones asumidas tanto en el plano bilateral como multilateral (OACI-CLAC).

- Se revisaron todas las relaciones bilaterales de trans- porte aéreo comercial internacional ajustándolas al prin- cipio uruguayo de la reciprocidad efectiva.

- Se puso al día nuestro Derecho Aeronáutico, interno e int[illegible]ional y se participó activamente en los foros mun- diales de la especialidad.

mu.6
D.462

25x10

- Se estableció una POLITICA AERONAUTICA actualizada y coherente, en función del interés nacional.

- Por primera vez en su historia, PLUNA obtuvo ganancias de explotación.

- Aeronaves uruguayas, registraron porcentajes de participación de tráfico, tanto de pasajeros como de carga, hasta entonces no alcanzados.

- Dentro de la órbita de la Dirección General de Aviación Civil, se creó el Centro de Investigación y Difusión Aeronáutico-Espacial (CIDA) lográndose niveles de eficiencia que en el concierto internacional posibilitaron, entre otros logros, el acceso de la República a una Banca Permanente en la Comisión del Espacio de las Naciones Unidas, y merecieron el reconocimiento de la Organización de Aviación Civil Internacional por el adelanto uruguayo en el área de la cooperación.

12.- Los hechos referidos en la apretada reseña precedente, se encuentran explicitados en el Anexo que acompaña el presente estudio.

Su calificación corresponde al juicio fundado, responsable y equilibrado de cada uno.

Frente a "slogans" o aseveraciones prejuiciosas, se oponen los hechos ciertos y comprobables.

La actual organización administrativa de la AVIACION NACIONAL ofrece un marco técnicamente apto para la mejor conjunción de las potencialidades naturalmente limitadas en esa materia de un país como URUGUAY.

En un momento en que se torna imperativo encarar el DESARROLLO NACIONAL con el esfuerzo de TODOS; resulta difícil comprender que pueda comprometerse tan alto objetivo, en el campo de la AVIACION CIVIL, con la eventual prescindencia del organismo técnico-aviatorio del ESTADO, su FUERZA AEREA, su personal calificado y su costoso apoyo logístico.

mu.7
D.462

25 x 10

Ante un problema de naturaleza esencialmente técnica, sólo los talentos y virtudes legitiman distinciones entre ciudadanos de la República capacitados para su mancomunado servicio.

---

mu.8

A N E X O

1. LA AVIACION, a través de sus distintas manifestaciones, proporciona a cada país una aptitud específica que contribuye al logro de sus objetivos nacionales.

2. En consonancia con el dinamismo y el progreso del hecho técnico aeronáutico, se ha convertido en uno de los factores más efectivos para la vida y el desarrollo nacional.

3. La AVIACION TODA, es un instrumento apto para la obtención de múltiples objetivos: comunicaciones, defensa, transporte, trabajos aéreos, deporte, turismo, etcétera.

4. La efectivización de esa aptitud aviatoria requiere la mancomunión de los elementos primarios en que se sustenta.

Algunos son intangibles como la CONCIENCIA AERONAUTICA o el CONTROL del ESPACIO AEREO soberano; otros tangibles, como el PERSONAL, las AERONAVES, la INDUSTRIA AERONAUTICA, la INFRAESTRUCTURA.

Sin perjuicio de que también influyan --en circunstancias de tiempo y lugar-- otros factores, como las condiciones geográficas meteorológicas, los recursos económicos y financieros, los y niveles educacionales, el desarrollo industrial, las condiciones políticas, las aspiraciones y los objetivos nacionales.

5. Los elementos primarios, aunque conceptualmente diferentes, son todos elementos constitutivos de un TODO, al que la doctrina universal denomina PRINCIPIO de la UNIDAD o INDIVISIBILIDAD de la AVIACION.

6. La aplicación práctica de la AVIACION se manifiesta en el cumplimiento de actividades aéreas de diversa naturaleza o finalidad.

Aunque en materia aeronáutica el interés público y el intervencionismo estatal están siempre presentes, es posible reconocer diferenciaciones.

Desde un enfoque general de derecho administrativo, la AVIACION cubre la realización de cometidos estatales esenciales, servicios públicos, servicios sociales, actividades individuales de interés público y actividades privadas.

cb1

Concordantemente, desde el enfoque específico del derecho aeronáutico, existen servicios militares y policiales (orden y seguridad, fiscal, sanitaria) de transporte aéreo público, de trabajos aéreos y privados.

Asimismo y según otros criterios, las actividades aeronáuticas pueden clasificarse en públicas y privadas, militares, comerciales, deportivas, sanitarias, de búsqueda, asistencia o salvamento, particulares...

7. La diferente naturaleza o fin de la actividad, determina el régimen jurídico a que queda sometida y a su vez, éste, es el que determina la forma de participación del Estado y los particulares.

Los conceptos precedentes tienen como presupuestos sustantivos una evolución del pensamiento político acerca del debatido problema de los fines del Estado y al mismo tiempo la repercusión operada por ese motivo, en las orientaciones del derecho público moderno.

Como una expresión palmaria de esa concepción, el Código Aeronáutico Uruguayo de 1974, rige toda la actividad aeronáutica y los servicios vinculados directa o indirectamente con la utilización de aeronaves públicas y privadas sin perjuicio de disposiciones excepcionales o especiales que están justificadas, fundamentalmente, por la naturaleza o finalidad de la actividad prestada (ejemplo artículos 9,10, 69) y no como un privilegio del explotador.

8. Resulta ilustrativo a este respecto, la transformación que ha experimentado el concepto de aeronave "militar" y las dificultades que encierra su diferenciación con el de las aeronaves "civiles".

Desde el punto de vista técnico nunca se ha podido lograr un criterio eficaz de distinción por lo que debe resolverse en el plano estrictamente jurídico, considerándose por la doctrina más recibida, como el módulo más acertado, el de la naturaleza del servicio (ver VIDELA ESCALADA).

Cuando el ESTADO emplea una aeronave (sin que importe a esos efectos quién es su propietario, si forma o no parte de la dotación orgánica de sus FF.AA.) y esa utilización concreta es para la realización del cometido esencial de la defensa nacional, esa aeronave es considerada "militar" en sen-

tido jurídico, como una especie del género aeronave "pública".

Cuando el ESTADO emplea una aeronave de su Fuerza Aérea para la realización de un servicio de transporte aéreo público (ejemplo TAMU al interior), es considerada "privada" y por ende sometida al régimen normativo propio de estos servicios.

En síntesis, la aeronave "militar" es una aeronave "pública" con una afectación específica (el servicio "militar") sin que interesen a estos efectos ni la calidad del propietario ni los signos exteriores o la condición de construcción del aparato, ni el estatuto de sus tripulantes etcétera.

Es la función la que determina el derecho aplicable (general o excepcional) sin perder de vista que la convivencia en el espacio aéreo requiere además, normas que la posibiliten y coordinen.

En tal sentido, fue por iniciativa de la representación del Comando General de la FUERZA AEREA en la Comisión Redactora del Código Aeronáutico que tal concepción se plasmó en la normativa vigente, marcando una positiva evolución frente a su antecedente de 1942 y al Anteproyecto de 1970, que dejaban en un peligroso "limbo jurídico" a las aeronaves "militares" con una inseguridad indeseable en DERECHO.

9. La diferente naturaleza y finalidad de la actividad determinó que tradicionalmente, esa capacidad de realizar acciones en el aire que proporciona la AVIACION, se pudiera apreciar bajo dos aspectos: el militar y el civil, considerados "distintas aplicaciones de una misma fuerza dinámica" e "indivisible" (profesor J.C. COOPER).

10. Esa condición intrínseca de las manifestaciones más caracterizadas de la AVIACION implica su COMPLEMENTARIEDAD; ello se patentiza en el pacíficamente admitido carácter de RESERVA de la aviación civil.

Las especiales actitudes técnicas de las aeronaves civiles así como la complejidad de las operaciones militares modernas, permiten un aprovechamiento en tal carácter.

Incluso, la evolución ha llevado a que, en tiempos de paz, se dé la recíproca, de aeronaves básicamente militares afectadas a operaciones civiles (el caso ya citado del transporte público de pasajeros por TAMU, que a decir de BAUZA, tratado T. II, página 225, "vino a llenar una necesidad nacional").

25x10

De lo que resulta la total obsolencia de ciertas posiciones que pretendían establecer una diferencia cada vez más acentuada entre la aeronáutica civil y militar, asignándole a la primera funciones primarias y permanentes y a la segunda, funciones circunstanciales o de emergencia (es la difundida opinión de un autor argentino, Eduardo J. Bulrich que en 1938 publicó el libro "Régimen y Organización de la Aviación Civil").

Las actividades aeronáuticas, en su conjunto, tienen como soporte factores esenciales comunes: A) el ambiente o medio aéreo, B) la máquina, C) el personal, D) la infraestructura.

Las diferencias surgen por la distinta naturaleza de los servicios que se atiendan con las aeronaves, determinando a veces, particulares calificaciones o especificidades tanto en el factor humano como en el de material.

Pero son muchas más las afinidades que las separaciones: ello queda claramente de manifiesto en la infraestructura y los servicios de protección de vuelo.

11. El progreso del hecho técnico aviatorio al mismo tiempo que ha permitido ampliar su funcionalidad ha posibilitado una interacción creciente entre los factores que lo integran, reafirmando el principio de su indivisibilidad.

Correlativamente, tanto el derecho administrativo como el aeronáutico, han marcado una evolución tendiente a dar relevancia a los criterios funcionales u objetivos sobre los meramente orgánicos o subjetivos.

Un ejemplo de ello nos lo brinda nuestro derecho positivo.

Para el CLA de 1942 (artículo 4º) "AERONAUTICA CIVIL es la actividad aérea de aeronaves con los servicios aéreos, pertenecientes a personas físicas o jurídicas y de las que pertenezcan a la República cuando no forman parte de sus fuerzas militares".

La disposición, con un temperamento propio de la época en que se dictó, empleaba y superponía criterios funcionales y orgánicos; definía correctamente a la AERONAUTICA como una actividad, pero hacía depender la calificación CIVIL o MILITAR, no de la naturaleza intrínseca de la misma, sino de la

circunstancia accesoria de quién era el propietario de las aeronaves que la realizaban.

12. Dicha concepción, como ya hemos expuesto, está superada en la moderna doctrina y derecho aeronáuticos.

La legislación vigente, especifica que el concepto de AVIACION CIVIL es comprensivo de las actividades aéreas, COMERCIAL, PRIVADA y DEPORTIVA (artículo 21 literal A de la Ley Nº 14.747 de 28 de diciembre de 1977).

Siguiendo otros criterios funcionales, el Código Aeronáutico de 1974, considera a las actividades aeronáuticas o aviación, bajo el rótulo de "SERVICIOS AEREOS" (Título IX), clasificándolos en A) Servicios de TRANSPORTE AEREO PUBLICO (definidos por el artículo 108), B) Servicios de TRABAJOS AEREOS (definidos por el artículo 122) y C) Servicios Aéreos PRIVADOS (definidos por el artículo 123).

Los criterios empleados por nuestra ley, aunque diversos, tienen la común característica de ser funcionales lo que permite su compatibilización.

13. Siguiendo esta línea de pensamiento, que inspira a nuestro derecho, el que a su vez tiene sus fuentes en el derecho internacional (concretamente en este punto el Convenio de Aviación Civil Internacional, firmando en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y ratificado por Uruguay por Ley Nº 12.018 de 4 de noviembre de 1953), cabe referir que en la actualidad un enfoque estrictamente jurídico del concepto y la calificación de la AVIACION como actividad, perfila cada vez como más importante la diferencia entre AVIACION PUBLICA y AVIACION PRIVADA.

La AVIACION PUBLICA (o del ESTADO) sería el conjunto de actividades aéreas estatales destinada al cumplimiento de sus cometidos esenciales (defensa, policía, representación exterior, etcétera).

La AVIACION PRIVADA, estaría constituida por el conjunto actividades aéreas, estatales o no, ... tinadas al cumplimiento de cualquier otra finalidad (servicios públicos, servicios sociales, actividades individuales, etcétera).

La necesidad de cumplimiento de los cometidos esenciales

es permanente, y por ende, la exigencia de mantener el ESTADO una aptitud AVIATORIA, también permanente.

Por otra parte, razones no sólo filosóficas sino prácticas y económicas, determinan que el ESTADO asuma también la realización de otras actividades aéreas, con finalidades de interés público.

Esta última circunstancia, torna inefectivos los criterios meramente orgánicos ya que la experiencia demuestra con independencia de la magnitud o importancia del país, su sistema político, etcétera, que el ESTADO, con intervención predominante de su organismo especializado (FUERZA AEREA) realiza actividades aéreas dentro del campo de lo que hemos denominado AVIACION PRIVADA (transporte público, vuelos sanitarios, aerofotografía, búsqueda y salvamento y otros tipos de trabajos aéreos).

EVOLUCION DEL DERECHO AERONAUTICO URUGUAYO INTERNO E INTERNACIONAL

Se adecuó la legislación al vertiginoso avance tecnológico a las modalidades actuales del transporte aéreo, tanto nacional como internacional, a las posiciones doctrinarias y al derecho comparado.

Esa legislación está constituida por:

Decreto Nº 808/73 a 26 de setiembre de 1973, sobre potencial Aéreo Nacional.

Decreto Nº 325/74 de 26 de abril de 1974, aprueba Normas de Política Aero Espacial.

Decreto Nº 467/74 Reglamentación del uso de las pistas para trabajos aéreos.

Decreto-Ley Nº 14.305 de 29 de noviembre de 1974, Código Aeronáutico.

Decreto Nº 62/75 de creación grupo de trabajo para reglamentar el Código Aeronáutico.

Decreto Nº 343/75 de 22 de abril de 1975, instituye la Comisión Nacional de Política Aeronáutica y establece sus cometidos.

Decreto Nº 445/75 Reglamento de Organización y funcionamiento de la Dirección General de Aviación Civil.

Decreto Nº 473/75 Regula el otorgamiento de la Licencia de Encargado de Servicio de Información Aeronáutica.

Decreto Nº 607/75 de 5 de agosto de 1975, crea y establece los cometidos del CIDA.

Decreto Nº 186/75 de 6 de abril de 1976, Regula el funcionamiento de las empresas aero agrícolas.

Decreto Nº 337/76 de 15 de junio de 1976, dispone la aplicación de las Reglamentaciones aeronáuticas.

Decreto Nº 362/76 de 22 de junio de 1976 reglamenta la actualización de los montos máximos de responsabilidad y

D. 462
bz.1

25 x 10

multas aeronáuticas.

Decreto Nº 39/77 Reglamenta los servicios de Transporte Aéreo Público.

Decreto-Ley Nº 14.685 de 15 de agosto de 1977, fija las tasas del Registro Nacional de Aeronaves.

Decreto-Ley Nº 14.747 Creación de la DINACIA y de la Comisión Nacional de Política Aeronáutica.

Decreto Nº 158/78 de 28 de marzo de 1978, reglamenta los servicios de trabajos aéreos.

Decreto Nº 269/78 de 16 de julio de 1978, reglamenta los servicios de taxi aéreo.

Decreto-Ley Nº 14.845 de 24 de noviembre de 1978, regula las relaciones internacionales aeronáuticas en materia comercial.

Decreto Nº 316/79 de 5 de junio de 1979, reglamenta la norma legal anterior.

Decreto Nº 149/79 de 13 de marzo de 1979, reglamenta la situación de las aeronaves inmovilizadas.

Decreto Nº 647/79 de 13 de noviembre de 1979, reglamenta el Registro Nacional de Aeronaves.

Decreto Nº 326/80 de 10 de junio de 1980, reglamenta la habilitación de aeródromos y aeropuertos.

Además debe tenerse en cuenta la legislación internacional inventariada en el capítulo I, con los beneficios obtenidos en aplicación del citado Decreto-Ley Nº 14.845.

La República, además, ha adherido a todas las enmiendas al Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, habiéndose promovido incluso la aprobación parlamentaria del artículo 3 bis al mismo, aprobada por unanimidad en la 25a. Asamblea extraordinaria de OACI realizada en 1984.

Se incorporaron al derecho interno los Anexos Técnicos al referido Convenio, según el siguiente detalle:

D.462
bz.2

25x1

Anexo 1 - Licencias al Pe: :onal.

Anexo 2 - Reglamento del Aire.

Anexo 3 - Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea Internacional.

Anexo 4 - Cartas Aeronáuticas.

Anexo 5 - Unidades de medida que se emplearán en las Operaciones Aéreas y Terrestres.

Anexo 6 - Operación de Aeronaves.

Anexo 7 - Marcas de Nacionalidad y de Matrícula de las Aeronaves.

Anexo 8 - Aeronavegabilidad.

Anexo 9 - Facilitación.

Anexo 10 - Telecomunicaciones Aeronáuticas.

Anexo 11 - Servicios de Tránsito Aéreo.

Anexo 12 - Búsqueda y Salvamento.

Anexo 13 - Investigación de Accidentes de Aviación.

Anexo 14 - Aeródromos.

Anexo 15 - Servicios de Información Aeronáutica.

Anexo 16 - Ruido de las Aeronaves.

Anexo 17 - Seguridad Protección de la Aviación Civil Internacional contra los actos de interferencia ilícita.

Anexo 18 - Transporte sin riesgos de mercancías peligrosas por vía aérea.

Documento Pans/Rac 4444 - Rac/501/11 Reglamento del Aire y Servicios de Tránsito Aéreo.

Convenio relativo al reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves. Ginebra 1948, aprobado por Ley

Nº 15.399.

Convenio sobre daños causados a terceros en la superficie por aeronaves extranjeras. Roma 1952, aprobado por la Ley número 14.786.

Convenio sobre las infracciones y ciertos actos cometidos a bordo de las aeronaves. Tokio, 1963, aprobado por la Ley Nº 14.436.

Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil. Montreal 1971, aprobado por la Ley Nº 14.436.

Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. La Haya 1973, aprobado por la Ley Nº 14.436.

Estatuto de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC) · México 1973, aprobado por la Ley Nº 14.309, se promovió la aprobación legislativa de sus enmiendas.

La República ha aprobado todos los Tratados Internacionales relativos a la actividad espacial, de acuerdo al siguiente detalle, por lo que se está totalmente al día en esta materia:

a. Multilaterales

Tratado sobre los principios que gobiernan las actividades de los estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes. Washington, Londres, Moscú, 1967, aprobado por la Ley Nº 13.854.

Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, Londres, Moscú, Washington, 1968, aprobado por la Ley Nº 13.685.

Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) y su acuerdo operativo. Washington, 1971, aprobado por la Ley Nº 15.262.

Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales. Londres, Moscú, Washington, 1972, aprobado por la Ley Nº 14.545.

Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio

ultraterrestre. Nueva York, 1975, aprobado por la Ley Nº 14.675.

Acuerdo que debe regir las actividades de los estados en la Luna y otros cuerpos celestes. Nueva York, 1979, aprobado por la Ley Nº 15.169.

b. Bilaterales

Acuerdo Espacial sobre cooperación en el campo aeroespacial complememtario del Convenio de cooperación científica y tecnológica entre el gobierno de la República Oriental del Uruguay y el gobierno de la República Argentina de 10 de diciembre de 1982.

D.462
bz.5

25x10